

以入園許可與總量管制規定引導登山活動發展

蔡日興*

摘 要

國家公園生態保護區的進入許可，或是未來林務局轄區總量管制規定之員額，其實都是可運用的政策工具。我們應考慮適度微調其分配規則，鼓勵願意吃苦的，願意提升自我運動能力者，到台灣的山區進行遊憩活動。如此方能健全台灣的登山活動發展，也減少消防單位以及場域主管機關的管理負擔，並進一步誘使民眾強化自身體能，強健國力減少健保支出。這是極值得考慮改變的方向。

關鍵字

國家公園生態保護區進入許可、總量管制、登山活動發展、快速多日健行、越野跑、免背帳縱走、一日單攻、Effort Point、山本正嘉

*山谷登山會發起人

以入園許可與總量管制規定引導登山活動發展

蔡日興

以入園許可與總量管制規定引導登山活動發展

登山活動具有運動與觀光之二元性質。在觀光層面它可建構為一項產業，而產業講究「供需關係」，從事登山活動的人因此被誘導對產業提供的服務有所「依賴」。但在運動的層面，它卻反而提倡「獨力自主」探索自然，追求個人能力表現的極致。

這二元性質並非黑與白的劃分，而是混合比例的議題。甚至一個遊憩者在不同時段，他的登山活動形態並不必然相同，可能有時偏向觀光有時卻又偏向運動。故登山活動之形態並非因人而異，應依其行程計畫予以區分。

但在「依賴服務」與「獨力自主」這兩種相互矛盾的思維下，我們該如何分配珍稀資源如國家公園生態保護區的進入許可，或是未來林務局轄區總量管制規定之員額？

對此矛盾的最佳解決方向，就是區分觀光與進階荒野兩種遊憩型態的「場域」。偏向觀光形態的遊憩者，他們的運動能力通常較為薄弱，本來就不易深入山區。而讓他們深入山區，也得引入更多的服務人員，對於生態保護區的衝擊影響就更大。是以偏向觀光形態的登山活動，應當限制在離公路淺近之區域進行。而較偏向運動，或帶有探索精神之登山活動，則可在包含淺近與深遠的所有山區進行。運動能力較強之登山者，在離公路淺近之山區停留時間較短，也不依賴服務人員，因此對於同一塊生態保護區的影響較小，其實是對環境更友善的遊憩者。

在這樣「淺近 vs 深遠」場域的劃分下，理想的遊憩者經驗成長路徑是——首先以觀光形態進入淺近山域，之後逐漸擺脫「依賴服務」而朝向「獨力自主」的遊憩方式邁進，同時也逐步提升運動能力，有能力進入更深遠的山域。

理想的登山活動發展亦是——透過觀光構築出登山人數的金字塔基礎，篩選出願意提升運動能力的遊憩者，最終培養出金字塔尖端，領導登山活動發展的人物。

以消防的搜救能量來看，深遠山域保留給依賴性較低，獨力自主程度較高的登山遊憩者，也能舒緩其勤務壓力。

而以國家戰略的角度來看，以能進入深遠山域更進一步體驗台灣之美為誘因，鼓勵民眾加強自身的運動能力，可減少健保支出也強化國民體能水準，對國家是有益的。

但基於人民的行動自由考慮，政府無法限制偏向觀光之遊憩者僅能活動於離公路較淺近之山域，是以能採行者僅有非強制性質之政策工具。

第一項可採納之政策工具，是限制包含供餐與睡袋帳棚等現場租借服務，要求僅能在離

公路較淺近之山區營業。而較深遠之山區其商業活動均應限制為貼身服務之形態，不可有供餐設施與睡袋帳篷等之倉儲，也應忠實計算其工作人員所佔用之進入許可員額，以免形成對商業進入深遠山區之鼓勵。

除此之外，若欲達成引導登山活動健全發展此目標，還應當針對國家公園生態保護區的進入許可，或是未來林務局轄區總量管制規定之員額之分配，進行更細膩的規則調整。

以登山活動的發展而言，近年逐漸熱門的快速多日健行、越野跑與傳統露營型態的遊憩，是三項應當被提倡的遊憩型態。鼓勵這些比較刻苦的遊憩型態與運動訓練，對於登山活動的永續健全發展極為必要。

抑制免背帳縱走風氣

先前國家公園在聖稜、南二段與馬博橫斷所興建之三排避難型山屋，所造就的「免背帳縱走」風氣，實際上對於登山活動的發展是一種傷害。首先是山屋住宿舒適又降低背負重量，或甚至有部分遊憩者還與商業登山業者談妥全程供餐免背睡袋，導致遊憩型態偏向觀光。這將造成隊伍依賴山屋而缺少無法抵達山屋時的安全準備，對於消防的搜救能量是一個困擾。而對於登山活動的發展，它則會降低「驅動登山者能力成長之誘因」。若只需付錢就可以到此一遊，有些人就會怠惰不願鍛鍊並提升自己的能力。如果這類高需求重度依賴的遊憩者持續變多，場域主管機關就會面臨更多的山屋興建聲浪。而這實際上是對荒野環境的開發破壞，但這樣無窮盡的觀光開發需求卻又難以換得更多民眾對自然環境的深入了解與愛護，根本是保育任務的挫敗。

欲解決此問題，首先應引導這三條路線的遊憩者攜帶帳篷，而若雇請工作人員陪同就得採取貼身服務型態。最終目的是提醒要進入深遠山區的遊憩者——他隨時都要有安全避難的能力與裝備，也應與能力適合的夥伴同行，不該依賴定點的商業登山服務或是政府所興建的避難山屋。不依賴，也才能朝向「獨力自主」邁進。

最早避難山屋並未畫設床位，而是先到先得，這讓傾向於依賴的遊憩者感覺不便。但後來管理單位開始畫設床位，加上商業登山的介入，一切就開始變調。山友提到國外的避難山屋平時都無人使用，真正有天候狀況所有人也是輪流進入休息。但現今台灣避難山屋，傾向於依賴的遊憩者根本把它當免費旅社佔據著，山屋的原始避難功能被壓抑甚至消失了。

而我們要如何引導登山民眾不依賴，在安全與環境衝擊方面都更自我負責？最簡單的政策工具，就是拒絕保障縱走隊伍全程都有山屋床位，讓這些傾向於依賴的遊憩者感覺不便。

直接改回舊制不畫設床位若衝擊太大，也可考慮漸進式的改革。

例如某避難山屋的床位有 24 席，但國家公園只指派其中 12 席，另外開放 12 人次露營。更進一步地，假設縱走全程共有 6 個山屋申請，即使有空缺，國家公園也照常只配給其中 3

個山屋的床位。如此在申請滿載之時，36 人之中每天都有 24 人得先到先用，競爭其中 12 個床位，這樣每隊都得要攜帶帳篷，且亦得提升自己的運動能力盡快走到山屋，這樣就可達成引導所有隊伍攜帶帳篷並有安全預備計畫的目標。而不願提升自己運動能力的遊憩者可以付出稍高的金錢代價雇請服務人員貼身陪同，安全的保護效果更好。

這些依賴性格強且偏向觀光型態的高需求遊憩者，對於安全和環境的照料需求一向是政府機關所需面對的困擾。我們本來就該在政策細節上，讓它變得更昂貴、更不方便、成本也要內部化。如果民眾都習慣要有山屋建設才能進入深遠山域進行遊憩，甚至排斥露營，最後登山人口當中具有適當戶外技能的人數就會受壓抑而減少，對於登山活動的發展是負面的。

引導露營與安全準備這樣的制度設計，可減少遊憩者的依賴性格，也鼓勵他們提升自我能力，不論對於負責搜救的消防，或是負責管理場域由政府機關，或是對於登山活動的健全發展都是正向的。

申請送件時間偏好速度快者

另外在競爭許可的狀態下，制度設計亦應傾向於鼓勵速度快者進行申請。目前雪霸國家公園的申請送件時間是隊伍行程結束的前 30 天，它就帶有這樣的效果。送件申請的人若希望自己能優先排序搶到山屋床位，就必須要以最快的速度離開山區，同時也得避免停留太多處山屋而在前面幾處山屋遇到總量管制無法配給的問題。

但玉山國家公園與太魯閣國家公園的制度設計則有相反的效果。申請送件時間是隊伍行程開始的前 N 天，申請的人若希望自己能優先排序搶到山屋床位，就必須要把前面幾天寫得特別慢。實際上少請幾天的假，放棄一兩個山屋不去住，然後實際走快一點追回預定行程，這是一個常見的取巧手法。而國家公園很難針對這樣的作法予以查證並處份。

若考慮登山活動的健全發展，三個高山型國家公園應統一採用以行程結束日為申請時間基準的制度設計，鼓勵登山者提升自己的運動能力，避免整體向下沉淪。

以國家公園的法定使命分析之，鼓勵登山者提升運動能力，能帶入更多遊憩人次，且因其遊憩型態更自給自足，並非依賴型態的觀光，不需要引入更多服務人員，對環境的衝擊反而比較小。

至於有特殊調查、拍攝或者觀察理由需要慢速移動而長期滯留山區者，則可以專案的方式處理，或鼓勵他們以露營的方式從事該項活動。

鼓勵一日單攻與科學化評估之配套

此外我們亦應考慮增加更多的一日單攻名額，或甚至更進一步減少部分隔夜住宿的名額改換為一日單攻名額。

一日單攻相較於隔夜住宿，環境的衝擊更低，而在偏向大眾化觀光的淺近區域，單攻型

態的遊憩者所需動用的服務工作人員也比較少，對環境是更友善的一種遊憩方式。

以往管理單位不習慣面對一日單攻行程申請，在制度上亦偏好隔夜住宿型態的遊憩者。但現在科技已解決行動照明的續航力問題，國民整體運動能力亦已提升，也有更多運動能力較優秀的民眾前往山域活動。鼓勵民眾以一日單攻方式進行遊憩，有誘導他們強化自我身體素質的效果，同時也能降低每人次的環境衝擊。故應該將此設定為國家公園未來的新策略。

鼓勵一日單攻的主要潛在疑慮是登山安全。最核心的問題就是民眾可能無法正確評估該路線單攻所需的體能強度就貿然前往，把十小時就該走完的行程拖到超過一天。其核心的問題就是我們該如何評估一條山境路線的體能需求，並將之與該申請者過去的經驗進行連結？

這問題在歐美及日本都已有有人嘗試回答。在歐洲為主體的 ITRA 越野跑體系中有一套 Effort Point 評估系統，而在日本則有山本正嘉教授一系列的研究。這兩套系統有部分的相似性，而其中後者更能涵蓋不同的登山活動型態。

我們可將山本正嘉教授的公式引進做為評量之標準。在鼓勵民眾以一日單攻方式進行遊憩之同時，配套提供路線難度的資訊，並也要求申請一日單攻的民眾應提供較近期之最佳成績作為參考，讓能力合適的民眾才獲得許可。如此雖無法解決第一次謊報的問題，但只要搭配事後追蹤紀錄並鍵入統一系統，各單位均可參考，就可大幅減少民眾因為無法取得住宿名額，改申請一日單攻最後又走得險象環生的狀況。

由政府進行審核是過渡時期的必要之惡，長遠應當鼓勵民眾依照公式自行計算，自行評估什麼是適合他的能力的遊憩體驗，若能逐步磨合雙方的認知，就可以形成一套可運作的系統。

現今已有許多越野跑者以附上履歷的方式進行申請，這些申請目前也都運作得相當順利，並未增添登山安全事故數。但申請方與核准方若能進一步採取一致的科學化評量標準，將可把制度推廣到更多民眾身上，同時也減少能力不足的民眾貿然申請一日單攻之亂象。

總結

國家公園生態保護區的進入許可，或是未來林務局轄區總量管制規定之員額，其實都是可運用的政策工具。我們應考慮適度微調其分配規則，鼓勵願意吃苦的，願意提升自我運動能力者，到台灣的山區進行遊憩活動。如此方能健全台灣的登山活動發展，也減少消防單位以及場域主管機關的管理負擔，並進一步誘使民眾強化自身體能，強健國力減少健保支出。這是極值得考慮改變的方向。